

Introducción	Título
Buffa, Diego - Autor/a;	Autor(es)
En: El Africa subsahariana en la política exterior Argentina : las presidencias de Alfonsín y Menem. CEA-UNC, 2006.	En:
	Lugar
CEA-UNC, Centro de Estudios Avanzados-Universidad Nacional de Córdoba	Editorial/Editor
2006	Fecha
	Colección
Menem, Carlos Saúl; Alfonsín, Raul Ricardo; Política exterior; África; Argentina;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cea-unc/20121212123127/intro.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cea-unc/20121212123127/intro.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



## INTRODUCCIÓN

Diego Buffa

En la presente investigación me he propuesto indagar sobre la política exterior argentina con relación a África Subsahariana, focalizando la atención en las presidencias de Alfonsín y Menem. Para ello he identificado los parámetros estructurantes de sus agendas externas, al igual que los cambios y continuidades en el rumbo, producto de variables contextuales exógenas como así también domésticas.

La elección del África Subsahariana responde al hecho que los estudios sobre las relaciones de argentina con los países de dicha región se muestran aún rezagados en relación a los de otras áreas, a pesar de haberse establecido vínculos diplomáticos desde los albores del proceso de descolonización. Asimismo, cabe señalar que históricamente Argentina compartió y comparte con esta región al Atlántico Sur como un espacio protagónico que, desde los comienzos de la Modernidad, se develó como medio vinculante no solamente de personas sino también de mercancías. Un *mare nostrum* que aún conserva su vigencia y protagonismo.

Sin embargo, el carácter marginal de los estudios sobre el África en nuestro país no se corresponde con los múltiples aspectos comunes que acercan su realidad poscolonial con el pasado reciente y el presente latinoamericano.

En tal sentido, a medida que me adentraba en el estudio de la temática planteada pude comprobar –incluso en ámbitos académicos– una profusa desinformación acerca de la diversidad, la pluralidad y complejidad histórica del subcontinente africano. Ello explica, en parte, la forma en que estructuré mi trabajo, en dos grandes partes.

Con el propósito de zanjar parcialmente las deficiencias mencionadas y, a la vez, ofrecer mayores herramientas analíticas, incluyo en una *primera parte* una breve reseña histórica del África Subsahariana para profundizar el estudio de la región bajo análisis. La *segunda parte* discurre sobre las relaciones bilaterales entre los diferentes gobiernos argentinos y los Estados del África Subsahariana independiente, con referencias, cuando sea necesario a los objetivos del trabajo, a las relaciones de tipo multilateral que Argentina mantuvo con la región desde la década del 60, cuando inician su descolonización, hasta la finalización del segundo gobierno de Carlos Menem.

Volviendo sobre la *primera parte*, esta consta de dos capítulos: el primero de ellos está referido temporalmente a la Guerra Fría, mientras que el segundo queda enmarcado por la finalización de esta disputa Este-Oeste. La elección de este corte temporal responde a múltiples variables analíticas tanto intra como extra regionales, las cuales se develan como transformadoras de la realidad del África Subsahariana.

De este modo describo el proceso a través del cual el África independiente se insertó en el concierto internacional, las variables explicativas que posibilitaron este cambio de status y las instituciones nacientes en esta nueva etapa (estatales e intergubernamentales). Asimismo abordo las características cardinales de este Estado independiente subsahariano,

identificando en él rasgos de excesiva personalización del poder, de patrimonialismo y clientelismo; con altos grados de coacción de la sociedad civil; y con un carácter extrovertido dependiente, no solamente en lo económico sino también en lo cultural.

Paralelamente, tomo en consideración los distintos modelos o estrategias en materia de políticas de desarrollo que se implementaron en el subcontinente a partir del período independiente, sin dejar de reconocer antecedentes e influjos históricos, fruto en muchos casos del pasado colonial. A través de una exposición crítica de los principales paradigmas de desarrollo aplicados, y del análisis exhaustivo del contexto histórico y socio-económico en el que se ejecutaron, examino, en la medida de lo posible, sus aciertos y fracasos. Asimismo, intento reconocer aquellas contradicciones internas y transformaciones en el contexto internacional que hacia fines de la década de los ochenta, generaron en los Estados africanos una crisis de gobernabilidad, la cual en muchos casos desembocó en un proceso de reestructuración democrática y multipartidaria.

En el segundo capítulo, mi atención se centró en el proceso de cambio en el que se vio inmersa el África Subsahariana a partir de la finalización de la Guerra Fría. La consolidación de un discurso y una política hegemónica por parte de Occidente que sin duda alguna determinó la agenda política y económica para el subcontinente. Esto puede observarse en las políticas emanadas desde organismos internacionales como el Banco Mundial –con su concepto de “buen gobierno”–; como así también las diversas formas en que supieron apropiarse de éstas los actores gubernamentales, redimensionando sus estrategias de condicionalidad externa y brindando así el marco en el que

la región se insertó en este nuevo escenario de mundialización. En este sentido, merece preguntarse hasta qué punto la democracia y el multipartidismo se han consolidado verdaderamente en el África Subsahariana hasta el momento. Por último, describo los nuevos interlocutores que surgieron a partir de este nuevo panorama, tanto a nivel local como internacional y cómo la soberanía del Estado Nación africano se vio resquebrajada.

Vale aclarar que a lo largo de esta primera parte del trabajo utilizo variables tanto políticas (configuración, estructura y transformación del Estado) como económicas (estrategias y modelos de desarrollo). Considero que resultan de gran utilidad en la medida en que el conocimiento e información sobre el grado de estabilidad y desarrollo de un país o región habilita un mejor diseño de estrategias y políticas en los ámbitos diplomáticos, comerciales, culturales, etc.

La *segunda parte*, está compuesta por tres capítulos. El primero se refiere a la génesis de la política exterior argentina en relación al subcontinente africano, enmarcado temporalmente entre el gobierno de Arturo Frondizi y el de Reinaldo Bignone, bajo el contexto internacional de la Guerra Fría. En este capítulo apunto a develar los vaivenes de nuestra política exterior producto de la alternancia entre regímenes de facto y democráticos, los cuales imprimieron a nuestra agenda exterior discursos y estrategias disímiles producto de visiones divergentes en torno al rol que Argentina debía desempeñar en el concierto internacional y las alianzas que convenía forjar.

En los siguientes capítulos, que constituyen el nudo central del trabajo, me refiero al diseño de la política exterior de las administraciones de Alfonsín y de Menem. La primera aún inserta bajo el paraguas de la Guerra Fría, y la

segunda ya en un contexto internacional signado por el fin de la contienda Este-Oeste y la consolidación de un mundo unipolar hegemonizado por los Estados Unidos. Al focalizar y profundizar mi análisis en ambas gestiones puedo observar, en el contexto de dos gobiernos democráticos, visibles diferencias entre un diseño fuerte de política exterior hacia el África Subsahariana y una cuasi ausencia de política; esta discontinuidad o ruptura se hace más evidente al tratarse de dos gobiernos sucesivos entre sí.

Al analizar ambas presidencias, a través de los discursos de campaña de los candidatos, las plataformas partidarias y documentos conexos, me propuse identificar sus principales lineamientos rectores doctrinarios en política exterior. Me guió el objetivo de discernir la visión que cada una de ellas tenía en relación al protagonismo, las necesidades y alianzas que nuestro país debería forjar y contrastarla con la agenda desplegada realmente en cada gestión de gobierno. En ese contexto, indagué respecto al protagonismo que se le asignó a la subregión africana, exhibiendo alianzas y rupturas con países del África Subsahariana; así como áreas de cooperación bilateral y multilateral que se forjaron en esferas disímiles (espacios comerciales, financieros, de defensa, de protección de los recursos naturales, de control del tráfico ilícito de estupefacientes, de fomento a la democracia y el pluralismo político, en detrimento del racismo y toda acción violatoria de los Derechos Humanos, entre otras).

En resumen, el supuesto que sustenta este trabajo es que los cambios y las continuidades en la agenda exterior argentina vinculada al África Subsahariana no fueron producto de las variaciones en la situación particular de los Estados del África Subsahariana –hecho que convierte a los

acontecimientos en la subregión en una variable independiente—. Esto me llevó a pensar que las vinculaciones estaban dadas por otros elementos que, según la coyuntura, serían predominantes. Se puede decir, entonces, que la política exterior argentina hacia los Estados de África fue el resultado de factores domésticos y/o sistémicos que operaron en la definición de las líneas generales de la política exterior nacional. En otras palabras, los cambios en el esquema bipolar de bloques determinan la prevalencia en determinados momentos de factores domésticos o internos, o de los provenientes del exterior o sistémicos.

Durante el desarrollo de la Guerra Fría, la orientación de los regímenes gobernantes –democráticos o autoritarios– en Argentina se manifiesta con fuerza, como una variable explicativa. Es decir, los valores y principios en que se sustenta cada régimen, así como sus factores estructurales propios, generan percepciones disímiles a la hora de fijar objetivos, intereses y estrategias en materia de política exterior, desembocando en acercamientos o distanciamientos con el África Subsahariana.

Con el fin del enfrentamiento bipolar, la orientación del régimen pierde relevancia, y el marco sistémico es importante para explicar el alejamiento entre estas regiones. Las fuertes señales provenientes del entorno –a partir del inicio de la Posguerra Fría– moldearon de manera trascendental el diseño de alianzas y temáticas prioritarias para la política exterior argentina.

A mi criterio, este nuevo marco internacional condicionó fuertemente los lineamientos rectores de nuestra política exterior, que durante la administración Alfonsín respaldaban una presencia militante en organismos multilaterales –particularmente en el Movimiento de Países No Alineados– identificados con

posicionamientos de corte moralista ético-principistas, vinculados a la defensa de los Derechos Humanos y la lucha contra el racismo; y que gestionaban una salida “política” en los foros internacionales para el problema de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. Este perfil posibilitó uno de los momentos de mayor acercamiento al África Subsahariana con la creación de la Dirección de África Subsahariana (DIASA) en el ámbito de nuestra Cancillería; la apertura de nuevas embajadas por parte de nuestro país en la subregión; la puesta en marcha de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) como espacio común de diálogo entre Estados de ambas orillas; o la ruptura de relaciones diplomáticas con la Sudáfrica racista, generadora de tensiones a la hora de establecer lazos con el resto de la región Subsahariana y en sintonía a la línea ético-principista propuesta por el entonces Canciller Argentino, Dante Caputo.

Con la llegada a la presidencia de Menem, en pleno derrumbamiento del andamiaje de la contienda bipolar y con el predominio de las políticas neoliberales, el África Subsahariana ocupó un espacio marginal a partir del abandono por parte de Argentina del Movimiento de Países No Alineados y la adscripción a una política pragmática, comercialista, selectiva y de bajo perfil que incluyó el cierre de un número importante de embajadas. Asimismo, dado el alineamiento incondicional a los EE.UU., la presencia de Cascos Azules y Blancos argentinos en la región Subsahariana debe ser interpretada en función de intereses particularmente extraregionales.

Al mismo tiempo, en la búsqueda de respuestas para comprender el accionar externo de nuestro país en relación al África Subsahariana, me interrogo sobre si existió una dimensión “sudatlántica africana” en la política



exterior argentina., frente a los intentos o concreciones de espacios multilaterales conjuntos con países de la subregión africana, tales como la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) o la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS).

Del mismo modo, me pregunto sobre la pertinencia de caracterizar a la política exterior argentina hacia el África Subsahariana, como lo plantea Gladys Lechini<sup>1</sup>, como una “política exterior por impulsos”. Impulsos emparentados al número de votos africanos en los foros internacionales –claves en reivindicaciones prioritarias de la agenda exterior argentina como en el caso de nuestros reclamos sobre las islas Malvinas–; o a la necesidad de abrir nuevos mercados frente al cierre de los tradicionales y el agobio de la deuda externa.

Con respecto a las herramientas teórico-analíticas que me brindaron orientación, considero de utilidad los enfoques vinculados a los estudios de política exterior, entendida como una política pública que se proyecta al ámbito externo del Estado en las dimensiones político-diplomáticas, económicas y estratégico-militares; y en los planos bilateral y multilateral. La política exterior se materializa en un programa orientado tanto a la consecución de determinados fines o metas, como a la resolución de problemas a los que el Estado se enfrenta en sus relaciones externas<sup>2</sup>. Asimismo la entiendo como el resultado de una combinación de factores externos e internos al Estado-Nación. Es decir que, recibe influencia de los condicionantes sistémicos, tanto regionales como globales; y de las variables domésticas, como por ejemplo la

---

1 Cfr., LECHINI de ÁLVAREZ, Gladys [en línea]: “Argentina y Sudáfrica en el África Austral”, en X Congreso Internacional de ALADAA: *Cultura, Poder y Tecnología: Asia y África frente a la globalización*, Río de Janeiro del 26 al 29 de octubre del 2000, obtenido el 20 de junio del 2003, en <http://www.clacso.edu.ar/~libros/aladaa/lechini.rtf>

2 Cfr., RUSSELL, Roberto (ed.): *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pg. 255.

situación económica o el modelo político elegido por determinado gobierno, ya sea este democrático o autoritario<sup>3</sup>.

En tal sentido, adscribo a la conceptualización que Rubén Perina hace al definir política exterior como el conjunto de decisiones y acciones tomadas por gobernantes de un Estado-Nación, en respuesta de demandas y determinantes internos o externos y que están calculadas para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado-Nación en el sistema internacional. A su vez, la política exterior puede ser estudiada desde dos perspectivas: una es analizando sus objetivos, las estrategias y los instrumentos utilizados para alcanzarlos; la coherencia entre ellos y la eficacia y el éxito de la política exterior. La otra es explorando la estructura y proceso de formulación y ejecución de política exterior, quién y qué instituciones participan en su formulación y coordinación, cuales son los conflictos y los consensos a que se llegan y cómo se resuelven<sup>4</sup>. Esta segunda alternativa –conocida como teoría de la decisión– se apreciará tangencialmente en la investigación cuando aborde el frustrado intento de constitución de la OTAS. Parte de las variables explicativas que menciono para justificar su malograda gestación fueron las pugnas intraburocráticas entre el funcionariado de carrera de la Cancillería Argentina y el político-castrense.

---

3 Cfr., MUÑOZ, Heraldo: "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes", en WIHELMY, Mafred: *La formación de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987; RUSSELL, Roberto (ed.): *Política Exterior y toma de decisiones ...*, *op. cit.* y PERINA, Rubén: "El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales argentinas", en PERINA, R y RUSSELL, R (eds.): *Argentina en el mundo*, GEL, Buenos Aires, 1988, pg. 12; en BOLOGNA, Alfredo Bruno: "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: la presidencia de Alfonsín y Menem", informe sobre proyectos de investigación nº 2, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, Rosario, diciembre de 1991.

4 Cfr., BOLOGNA, Alfredo Bruno: "Dos modelos de inserción de Argentina ...", *op. cit.*, pg. 10.

Considero, asimismo, de suma utilidad incorporar al marco conceptual la definición que Roberto Miranda proporciona acerca de la política exterior argentina, que lejos de contradecir lo expuesto por Perina, lo complementa y enriquece. En tal sentido, Miranda concibe a la política exterior como la expresión o la estrategia que tiene la sociedad política, o parte de ella, o el poder que la hegemoniza, para percibir el mundo y para proponer modos de inserción del Estado en el contexto internacional<sup>5</sup>. La noción de *inserción*<sup>6</sup>, será entendida –al igual que lo hace Anabela Busso– como la racionalidad de medios, o sea como mecanismo de transformación de la política exterior; definiéndola operacionalmente como la elección de los temas, actores y tipo de relación que la sociedad política identifica como relevantes para los intereses nacionales.

Por otra parte, en la tesitura de que la política exterior argentina hacia el África Subsahariana se desarrolló mediante una incesante alternancia de continuidades y cambios, concuerdo con Charles Hermann<sup>7</sup>, en que dichos cambios pueden obedecer en algunos casos a fuertes impactos producidos desde escenarios externos a la propia política exterior, pero también en otros casos son producto de “modificaciones estructurales” en las políticas públicas de gobierno o redireccionamientos de éstas, incluso durante el transcurso de una misma administración.

Por ello, al incorporar los procesos internos como potenciales modificadores estructurales de las políticas públicas de gobierno y, como tal, de su proyección a través de su política exterior, no puedo soslayar las

---

5 MIRANDA, Roberto Alfredo: “El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, diciembre de 1988, pg. 22.

6 Cfr., BOLOGNA, Alfredo Bruno: “Dos modelos de inserción de Argentina ...”, *op. cit.*, pg. 74.

7 HERMANN, Charles: “Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy?”, *International Studies Quarterly*, n° 34, 1990, pp 3-21.

conceptualizaciones que tanto Heraldo Muñoz como Roberto Russell formulan al hablarnos de *tipo de régimen* o *sistema de gobierno* ya que las mismas toman en cuenta la modalidad de organización política imperante en un país y distinguen específicamente entre democracia y autoritarismo; puesto que diferentes tipos de actores gubernamentales pueden imprimir a las políticas exteriores sesgos particulares: desde prioridades, contenidos, modos de llevarlas a la práctica, etc <sup>8</sup>.

La metodología utilizada se basó en la construcción de un diseño de tipo bibliográfico, dentro del cual se aplicaron técnicas de lectura reflexiva para el análisis de los mismos. Asimismo, se utilizaron fuentes escritas, editadas e inéditas, las cuales se sometieron a un análisis heurístico. Las mismas consistieron en discursos y plataformas partidarias, boletines, informes ministeriales, entre otras.

Para la obtención de las fuentes necesarias visité diversos repositorios públicos y oficiales, como la Biblioteca del Servicio Exterior de la Nación, la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, los Archivos de los partidos políticos –en este caso el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical y el Consejo Nacional del Partido Justicialista–, la hemeroteca del Circulo Sindical de la Prensa (CISPREN), etc.

Considero este trabajo como un punto de partida que incentive investigaciones más acotadas que permitan superar falencias, producto del desconocimiento esparcido en múltiples ámbitos locales, tales como el diplomático, el académico, el comercial y el periodístico, entre otros. Ahondar

---

8 Cfr., MUÑOZ, Heraldo: "El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas ...", *op. cit.* y RUSSELL, Roberto: "Type of Regime, Changes of Governments and Foreign Policy, the Case of Argentina (1976-1991)", Buenos Aires, FLACSO, Área Relaciones Internacionales, Documentos e Informes de Investigación, nº 127, mayo de 1992.

en el conocimiento de países no tan lejanos, con los cuales se podrían establecer alianzas multilaterales o desarrollar probables mercados alternativos, permite tomar cierta distancia del pensamiento eurocéntrico y comenzar a generar cierta masa crítica alternativa a una “sabiduría convencional”.